

«ЗОЛОТАЯ СЕРЕДИНА» РОССИЙСКОГО ЦЕНТРАЛИЗМА ИЛИ ЕЩЕ РАЗ ОБ ИСТОКАХ ФЕДЕРАТИВНОЙ ПРИРОДЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

В сб. Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве. Под ред. проф С.А.Авакьяна. М. 2006. С. 18-26.

Глава действующей Конституции России, определяющая федеративное устройство страны, оставляет достаточно широкий простор для самых разных вариантов взаимоотношений центра и территорий. Именно в этой «дельте» без особого ущерба для духа и смысла Основного Закона происходит законодательная фиксация политических процессов, направленных на очередное «собрание русских земель», которую многие называют федеральным вмешательством или даже федеральным насилием.

Федеративные процессы последних пятнадцати лет – от внутрироссийского парада суверенитетов, повышения государственного статуса автономий и административно-территориальных единиц, федеративного договора 1992 г., ассиметричной федерации с элементами конфедеративных отношений конца девятых прошлого столетия до современного все более централизованного состояния страны – вызвали к жизни широкую научную дискуссию о национально-государственном устройстве России. Каково это устройство на сегодняшний день и существует ли «золотая середина» российского централизма? Есть ли смысл определять грань федерального вмешательства в дела территорий, перешагнув которую можно будет с уверенностью говорить об изменении национально-государственного устройства страны? Или эта грань есть лишь плод национально-политической мистификации?

В связи с этим вновь и вновь возникает вопрос о федеративной природе России. И для ответа на него следует, пожалуй, еще раз вернуться к анализу Конституции РСФСР 1918 года.

Первая Конституция России - унитарная или федеративная? Не

«расплываясь мыслию по древу», следует, пожалуй, начать именно с такой постановки вопроса и с утверждения о том, что, провозгласив Россию федеративной республикой, сама по себе Конституция РСФСР 1918 г. оставалась, по сути, конституцией унитарной. Подобная позиция противоречит большинству устоявшихся представлений по этому вопросу в исторической и государственно-правовой науке¹ и, следовательно, требует доказательств.

Во-первых, необходимо разобраться в возникновении самих терминов «федерация» и «самоопределение вплоть до отделения». Как известно, Маркс, а вслед за ним и Ленин полагали, что лучшей формой государственного единства для социалистического государства является унитаризм. Однако, уже в 1917-1918 гг. В.И. Ленин кардинально изменил свою точку зрения, поскольку одним из немногих действительных «достижений» Февральской революции явилась реальная угроза территориального расчленения исторической России.

Идеи переустройства России на федеративных началах высказывались задолго до Октябрьской революции 1917 г.². Дело в том, что государственная структура Российской империи была достаточно сложной. В ее составе находилось 74 губернии, 20 областей, 2 округа, 8 генерал-губернаторств, 9 градоначальств. Более того, унитаризм предреволюционной России не исключал отдельных элементов политической автономии отдельных регионов. Так, Финляндия – Великое княжество, вошедшее в Состав России в 1809 г., - имела свой Законодательный Сейм, аппарат управления, таможенную полицию и суд, хотя официально считалась нераздельной частью империи. Специфическим статусом обладали польские и прибалтийские губернии, а также некоторые восточные области страны. Там сохранялись особенности местных правовых систем.

После Февральской революции 1917 г. в устройстве российского

¹ См.: *Златопольский Д.Л., Чистяков О.И.* Образование Союза ССР. М., 1972. С. 79–80; *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 49.

² См.: *Лазаревский Н.И.* Русское государственное право. Пг., 1917. Т. I. С. 181; *Кокошкин Ф.Ф.* автономия и федерация. Пг., 1917. С. 20-22.

государства произошли существенные изменения. Для централизации управления Временное правительство учредило автономные автономии в Туркестане и Закавказье. Возглавляли эти автономии назначенные правительством комитеты, при которых создавались совещания представителей общественных организаций. Этим комитетам были переданы функции и полномочия прежних генерал-губернаторств. Административная автономия была учреждена и на Украине. Первоначально она охватывала Киевскую, Полтавскую, Черниговскую, Волынскую и Подольскую губернии. Возглавляла автономию выборная Центральная Рада³.

Вслед за этими правительственными мерами явочным порядком начали формироваться национальные автономии в восточных частях России. Так, например, был создан Бурятский Национальный комитет, предложивший сформировать национальное законодательное собрание. Национальный съезд алтайцев учредил алтайскую горную думу. На юге Енисейской губернии стали создаваться хакасские национальные уезды. Организовались киргизские комитеты в Семипалатинской и Акмолинской областях.

В условиях, когда центральное правительство было неспособно контролировать обстановку на территории всей страны, в ряде областей и губерний в том же 1917 г. стали создаваться местные правительства. В сентябре правительства Дона, Кубани, Терека, Астрахани и Центральный Комитет горцев Северного Кавказа подготовили проект договора о создании собственной федерации с единым правительством. К нему присоединилась и Центральная Рада Украины. По существу идеи федерации и автономизации использовались в сепаратистских целях для «ограждения» себя от слабого центра и фактического отделения от России некоторых регионов страны.

«Если бы Временное правительство во главе с А.Ф.Керенским

³ Подробнее см.: *Сенцов А.А.* Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 г. С. 121-124.

удержалось у власти, стране грозил бы полный территориальный распад»⁴. В ситуации, когда «от России ничего не осталось, кроме Великороссии»⁵, когда перед большевиками встал вопрос, можно ли вообще сохранить целостность государства, они были вынуждены занять политическую позицию, отвечающую тактике момента. Во имя сохранения страны было принято компромиссное решение - не унитаризм и не сепарация, а федеративное устройство России. При этом В.И. Ленин, формулируя свою позицию по данному вопросу, обогнал партийную программу, которая перешла на рельсы федерализма лишь в 1919 г.⁶

Таким образом, термины «федерация» и «самоопределение» возникли не из концепции национально-государственного устройства, а из тактики момента и вытекающей из нее четко сформировавшейся политической позиции большевиков. Ее нет смысла ни описывать, ни комментировать. Она предельно четко сформулирована в Декрете о мире, главным принципом которого является мир без аннексий, то есть без захвата чужих земель, «без насильственного присоединения чужих народностей... Под аннексией или захватом чужих земель Правительство понимает, сообразно правовому сознанию вообще и трудящихся классов в особенности, всякое присоединение к большому или сильному государству малой или слабой народности»⁷.

Данное определение свидетельствует о намерениях Советской власти построить взаимоотношения между народами как внутри, так и вовне государства на совершенно новых принципах, которые были в дальнейшем закреплены в Декларации прав народов России. Хотелось бы еще раз подчеркнуть, что главным в это время были не столько учет национальных

⁴ См.: Фроянов И.Я. Октябрь семнадцатого. – СПб., 1997. С. 41-42. Речь идет не только о провозглашении независимости Финляндии и Польши. И.Я. Фроянов в своей работе приводит доказательства разработки Временным правительством плана мероприятий по предоставлению независимости прибалтийским странам, Украине, Туркменистану.

⁵ Так охарактеризовал внутреннее положение страны В.И. Ленин в докладе на объединенном заседании ВЦИК и Московского Совета 14 мая 1918 г. См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 341.

⁶ Чистяков О.И. Русская республика. / в сб. Российское государство и общество XX век. – М., 1999. С. 321.

⁷ См.: Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерация в истории России. Книга первая. – М., 1992. С. 157-158.

интересов, не поиск баланса интересов государства и отдельных национальностей, сколько стремление сохранить целостность страны, привлечь на свою сторону национальные массы и максимально распространить советскую власть⁸.

Наряду с Декларацией прав трудящегося и эксплуатируемого народа на III Всероссийском Съезде Советов был принят еще один важный документ – резолюция «О федеральных учреждениях Российской республики»⁹. Именно она стала впоследствии основой будущей конституции по вопросам федерализма. Некоторые ученые даже относят ее к категории конституционных законов. Однако Резолюция устанавливала черты федеративной организации государства лишь в самом общем виде, не раскрывая и не конкретизируя их. В области федеративного строительства она, как и принятая полгода спустя Конституция, являлась не столько нормативным актом, сколько программным документом. В Конституции РСФСР 1918 г. сказано (ст. 8): «Стремясь создать действительно свободный и добровольный, тем более полный и прочный союз трудящихся классов всех наций России, III Всероссийский съезд Советов ограничивается установлением коренных начал федерации Советских Республик России, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельное решение на своем собственном полномочном Советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях»¹⁰.

Во-вторых, федерации как таковой к тому времени просто не существовало. Она только-только начала складываться. Сперва - в рамках прежних административно-территориальных единиц (Терская, Кубано-Черноморская, Таврическая, Туркестанская республики в 1918 г.), границы которых на самом деле не вполне соответствовали историческому развитию и расселению народов. В январе 1918 г. объявили себя республиками

⁸ См. по этому вопросу: *Данилова Е.Н.* Советская власть и национальные меньшинства / В сб. Российское государство и общество XX век. С. 153.

⁹ См.: История Советской конституции (в документах). 1917-1956. М., 1957. С.106-107.

¹⁰ СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

Калужская, Курская, Алтайская и другие губернии. Социалистическими коммунами назвали себя Николаевский уезд Херсонской губернии, города Ростов, Кронштадт, Уфа.

В двухтомном исследовании по истории федерализма в России Р.Г.Абдулатипова, Л.Ф.Болтенковой и Ю.Ф.Ярова приводится весьма любопытный факт: в одном из документов НКВД в центр (июнь 1918 г.) сообщалось, что село Бодыж Домаховской волости Орловской губернии провозгласило себя независимой республикой. Совет Бодыжа «издает законы и делает распоряжения не только в пределах своих границ, но часто ставит ультиматумы окружающим селам и деревням. Село само устанавливает границы своей республики и рассылает заграничным селениям условия перехода через его границы».¹¹ Это, конечно, курьез. Однако и другие республики зачастую «самостийно» присваивали себе не свойственные и не преданные им центром полномочия. Например, вводили собственные денежные знаки. Во время гражданской войны и после восстановления мирной жизни процесс стихийной автономизации, сутью которого являлось не федеративное строительство, а объединение административно-территориальных образований под знаменем Советской власти, пошел уже другим путем при гораздо более активном участии в нем центральных органов власти.

В-третьих, ни в резолюции «О федеральных учреждениях Российской Республики», ни в Конституции не давался перечень субъектов федерации. Члены федерации вообще были определены весьма расплывчато (ст. 49) «как автономные областные союзы, образованные в результате особых условий экономического и национального развития». Что они из себя представляют, так и осталось до конца непонятным. В историко-правовой литературе на этот счет имеются самые различные предположения. Но это всего лишь только предположения¹². Поэтому, думается, следует согласиться с точкой

¹¹ ЦГАОР СССР, 1918. Ф. 393. Оп. 4. Д. 37. Л. 3.

¹² См.: Ким А.И. К вопросу о государственно-правовой природе РСФСР. // Правоведение, 1960. № 1. С. 30; Югай А.Ф. Провозглашение Российской Советской Социалистической Федерации и образование ее

зрения О.И.Чистякова о том, что III Съезд Советов, провозглашая федерацию, оставил вопрос о ее форме открытым¹³. Все это объяснялось условиями конкретного времени – от унитарной по существу империи быстро перейти к федеративной республике на практике было невозможно.

Не было принято и конкретных решений о юридической форме взаимоотношений центра с территориями. Более того, за исключением права на самоопределение вплоть до отделения, статус субъектов в Конституции фактически не был закреплен. В их компетенцию входило лишь проведение в жизнь всех постановлений высших органов Советской власти, объединение всей советской деятельности в пределах данной территории и разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение (ст. 61). Надежд на реальные федеративные отношения такие полномочия оставляли мало. В то время как полномочия центра были сформулированы достаточно полно. К ним наряду с вопросами, решение которых характеризует деятельность любого суверенного государства, относились судоустройство, судопроизводство, ханств, Украины, Белоруссии, Литвы, Латвии. гражданское, уголовное законодательство (п. «о» ст. 49). Помимо этого Конституция вообще не предусматривала совместных полномочий федерации и субъектов. Система представительных органов тоже не включала таких элементов, которые отражали бы федеративное устройство государства¹⁴.

Что же касается права на самоопределение, то, вопреки утверждениям зарубежных советологов¹⁵, оно не было пустым звуком. Кроме отделения в декабре 1917 г. Финляндии Российская Республика признала отделение от нее Польши, Тувы, Хивинского и Бухарского

Аргументом в пользу «федеративной» России 1918-1919 гг. обычно является ссылка на договорные отношения с отдельными республиками. В

субъектов в первой половине 1918 года. // Ученые записки Саратовского юридического института, 1960. Вып. 9. С. 10.

¹³ Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 г. – М., 1984 С. 16.

¹⁴ См.: Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерация в истории России. Книга первая. С. 167-170.

¹⁵ Hazard D. The Soviet System of Government. Chicago; London, 1966. P. 83.

том числе на Соглашение Центральной Советской власти с Башкирским Правительством о Советской Автономии Башкирии¹⁶. Действительно, с формальной точки зрения этот аргумент весьма серьезен. Однако если посмотреть на историю вопроса с точки зрения его возникновения, то этот аргумент во многом теряет свои «сверхдоказательные» свойства.

Дело в том, что весной 1918 г. обсуждался вопрос о создании Татаро-Башкирской Советской республики. Более того, 22 марта 1918 г. Наркомнацем даже было принято «Положение о Татаро-Башкирской республике», что не вызвало особого восторга и поддержки башкир, которые стремились к созданию своей собственной национальной государственности. Поэтому в марте 1919 г. башкирское правительство постановило: «1) Не дожидаясь окончания переговоров с Российской Советской властью, объявить себя окончательно перешедшими на сторону Советской власти. 2) Объявить территорию Малой Башкирии составной частью РСФСР под названием «Башкирской Советской республики». Вслед за этим 20 марта 1919 г. ВЦИК, подтвердив решение башкирского правительства, утвердил упомянутое Соглашение с ним, которое действовало вплоть до принятия и последующего одобрения Всебашкирским Съездом Советов в 1920 г. Декрета ВЦИК «О государственном устройстве Автономной Советской Башкирской республики»¹⁷.

Несмотря на название, действительных элементов договорности в Соглашении не было ни в отношении собственности, ни в отношении организации власти. «Власть в Автономной Башкирской Советской Республике, говорилось в его восьмом пункте, - организуется на точном основании Советской Конституции, утвержденной пятым Всероссийским Съездом Советов 10 июля 1918 г.». По соглашению сторон назначалась только комиссия для подготовки Съезда Советов Башкирии. В это же время ВЦИК принял Декрет об автономной Татарской Социалистической

¹⁶ СУ РСФСР, 1919. № 46. Ст. 451.

¹⁷ Чистяков О.И. Национально-государственное строительство в РСФСР в годы гражданской войны. – М., 1964. С.23.

Советской Республике¹⁸, который также не содержал элементов договорности во взаимоотношениях между органами власти ТАССР и центральными российскими органами.

Таким образом, основной процесс федерализации начался именно после принятия Конституции. Причем в ходе этого процесса на территории Российской Федерации возникали самые невероятные формы. Например, Дальневосточная республика (1920–1922), объединившая Забайкальскую, Амурскую, Приморскую, Камчатскую области и остров Сахалин. Ученые до сих пор не могут дать точное определение этому государственному образованию и называют его «буферным государством», поскольку в нем существовала коалиционная форма власти — средняя между буржуазно-демократической и пролетарской республиками¹⁹.

Еще один пример: Декретом ВЦИК «Об объединении советских республик: России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом»²⁰ в 1919 г. было признано необходимым временно объединить не только военные организации и военное командование этих государств, но также их железные дороги, финансы и пр. То есть по сути речь шла не просто о военном союзе, а о конфедеративном образовании, состоявшем из равноправных суверенных государств. Хотя фактически между ними в этот период сложились гораздо более тесные отношения, чем федеративные и, тем более, чем конфедеративные связи. Военное командование и управление соответствующими отраслями народного хозяйства осуществлялось на основе жесткой централизации. Органы управления республик во всех отношениях и без всяких ограничений подчинялись в своей деятельности органам управления Российской республики. Более того, декреты республик подлежали отмене в случае их противоречия декретам РСФСР²¹.

¹⁸ СУ РСФСР, 1920. № 51. Ст. 222.

¹⁹ Подробнее см.: *Гавло Ю.Н.* Государственный строй Дальневосточной республики. Томск, 1978.

²⁰ СУ РСФСР. 1919. № 21. Ст. 264.

²¹ См. подробнее: *Златопольский Д.Л.* СССР – федеративное государство. – М., 1967. С. 115, 119; *Лепешкин А.И.* Советский федерализм (теория и практика). – М., 1977. С. 115-116.

Начиная с 1920 г. федеративные отношения в РСФСР постепенно стали приобретать реальные очертания и возводиться на прочный правовой фундамент. В августе 1920 г. был принят декрет ВЦИК и СНК РСФСР «Об образовании КазАССР» в составе РСФСР. В сентябре 1920 г. принял свою Конституцию Туркестан, которая впоследствии также была одобрена Президиумом ВЦИК. Вхождение республик в РСФСР и их статус стали оформляться специальными декретами. При этом возрастающее экономическое и политическое единство республик все больше наталкивалось на несовершенство форм их отношений. Логическим развитием этого процесса стало образование СССР и подготовка действительно федеративной Конституции.

Войдя в СССР на правах союзной республики и имея в своем составе автономные государственные образования, Россия так и продолжала именоваться федерацией. Даже после того, как часть этих образований «повысила» свой государственно-правовой статус, преобразовавшись в союзные республики в составе СССР. Вплоть до 1989 г. парламент России оставался однопалатным, избираемым по территориальному принципу. Интересы российских автономий были представлены не в нем, а в высшем представительном органе власти Союза. Причем по Конституции СССР 1924 г. норма представительства от союзных республик и автономных республик РСФСР была одинаковой: по пять представителей от каждой²².

Определяя специфику России, в том числе и сегодняшней, как федерации, многие ученые считают, что она построена на противоречивом принципе, сочетающем национально-территориальное и административно-территориальное начала. Однако думается, что противоречив не сам принцип. Да и не в принципе тут вовсе дело. Просто речь идет об огромном многонациональном государстве (в условиях СССР РСФСР являлась

²² См.: Крылов Б.С., Ильинский И.П., Михалева Н.А. и др. Проблемы суверенитета в Российской Федерации. – М., 1994. С. 66-68.

государственным образованием), традиционно называемом федерацией (как Швейцария – конфедерацией), но всегда имевшем гораздо больше унитарных признаков, нежели федеративных. В свое время Д.Л.Златопольский определил главную особенность Российской Федерации как «федерацию, основанную на автономии». Он даже выделил ее как специфическую форму советской федерации²³. Хотя вопрос о том, что в силу своего многонационального состава в России с необходимостью существуют автономные государственные образования, целесообразнее было бы рассматривать вне зависимости от определения национально-государственного устройства страны. Поскольку с точки зрения территории эти образования составляют значительно меньшую часть по сравнению с административно-территориальными.

Более того, на сегодняшний день в этих национально-государственных образованиях проживает всего 7% титульных наций, а остальные 8% (из 15% по отношению ко всему населению России) живут в иных национально-государственных или административно-государственных образованиях. Большинство татар, а их более 5,5 млн. человек, проживают за пределами Республики Татарстан. Башкиры – 1,3 млн. человек – составляют лишь третью (после русских и татар) по численности нацию в одноименной республике. Мордва – 1,1 млн. человек – составляют в «своей» республике лишь треть населения, остальные – в основном русские²⁴.

Удивляет лишь то, с каким невиданным постоянством в кризисные времена в нашей стране возникают одни и те же проблемы с формой государственного единства. Как похожи процессы суверенизации территорий в 1918 и 1989-1990 гг. Как исторически знакомо желание Свердловской области ввести собственную валюту – уральский франк, называемый в народе по имени губернатора «росликом».

²³ См.: Советское государственное право: Учебник - 2-е изд., испр. и доп. – М., 1985. С. 233.

²⁴ См.: Печенев В.А. Русский народ и судьбы Государства Российского. // В сб. Российское государство и общество. XX век. С. 299.

Впрочем, состояния периодического стабильного удивления должны в итоге навести ученого на мысль о закономерности. Поэтому если взглянуть на будущее нашей страны из прошлого, то, по идее, нас не так уж сильно должны были шокировать откровенные противоречия договоров Российской Федерации с Башкортостаном и Татарстаном и с ее же собственной Конституцией. Да и к самому нелогично-ассиметричному характеру конституционно-договорной федерации в России последнего десятилетия XX века, видимо, следовало бы относиться более спокойно.

По крайней мере, не так уж мрачна и уж как минимум закономерна оказалась ее ближайшая перспектива. Потому что все это мы уже «проходили» в 1918-1922 гг. Потому что любое ослабление центральной власти в России приводило и будет приводить к центробежным территориальным процессам, проходящим под лозунгами национального самоопределения. И наоборот, укрепление центра, немедленно сводит все эти процессы на «нет». История Российского государства убедительно свидетельствует о том, что периоды наибольшей открытости и взаимопонимания между всеми российскими народами, соответствовали эпохам наибольшей государственной мощи и культурного расцвета русской нации. Именно такое состояние государства можно было бы назвать «золотой серединой» российского централизма, при котором сама по себе исключалась необходимость специального федерального вмешательства в дела территорий, граничащего с федеральным насилием.

Современные реформаторы занятые сегодня поиском этой «золотой середины» российского централизма, похоже, забыли о том, что она уже давным-давно найдена, апробирована и проверена на прочность многовековой историей отечественной государственности. На протяжении всей своей истории Россия существовала и воспроизводила многонациональность и многокультурность независимо от политических режимов. В том числе и Советская власть удержала Российское государство в несколько урезанных старых границах только потому, что унаследовала от

царской России не только национальные вопросы, но и подходы к их решению²⁵. «Республика русского народа, - писал В.И.Ленин, - должна привлекать к себе другие народы или народности не насилем, а исключительно добровольным соглашением на создание общего государства»²⁶.

Во время последней переписи населения 82 % граждан России самоидентифицировали себя как русские²⁷. То есть формально можно было бы сделать формальный вывод о превращении России в мононациональное государство. Но ведь это не соответствует действительности. Россия - это многокультурная, поликонфессиональная, полиэтническая цивилизация, в которой различные локальные цивилизации гармонично сливаются в цивилизацию единую²⁸.

Новой схемы не изобрести. Вернее, другой оптимальной схемы. Всякий же отход от нее будет наткаться на внутреннее гражданское неповиновение, на невозможность реализации, на попытки сепаратизма, и только в очередной раз расшатает государственное единство России. Поэтому, не проще ли отказаться от очередного «изобретения велосипеда». Все уже давно изобретено. Серьезные политики обязаны учесть опыт, накопленный в национально-государственном строительстве страны, извлечь уроки из прошлого и сделать соответствующие выводы. К этому их обязывают многовековые традиции и особенности российской государственности.

²⁵ Абдулатипов Р.Г. Многонациональный русский мир России / Этносоциум и межнациональная культура. 2005. № 1. С. 6.

²⁶ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 32. С. 154

²⁷ См.: Трофимов Е.Н. (Председатель Комитета Государственной Думы по делам национальностей). Мы – русский народ. / Этносоциум и межнациональная культура. 2005. № 1. СССР 9-12.

²⁸ См.: Абдулатипов Р.Г. Многонациональный русский мир России / Этносоциум и межнациональная культура. 2005. № 1. с. 4-8.